

Västra Götalandsregionen
skickas per e-post

Beslut om upphandlingsskadeavgift – upphandling av konsulttjänster

Konkurrensverkets beslut

Konkurrensverket konstaterar att Västra Götalandsregionen har agerat i strid med 10 kap. 1 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling genom att den 3 december 2024 ingå ett avtal avseende konsulttjänster utan föregående annonsering, trots att förutsättningarna för detta saknats. Västra Götalandsregionen har därmed genomfört en otillåten direktupphandling.

Konkurrensverket beslutar att Västra Götalandsregionen ska betala en upphandlingsskadeavgift enligt 21 kap. 7 § lagen om offentlig upphandling på 400 000 (fyrahundratusen) kronor.



Konkurrensverkets utredning

1. Ärendet inleddes efter att Konkurrensverket genom tips uppmärksammats på att Västra Götalandsregionen (Regionen) anskaffat konsulttjänster utan att först annonsera en upphandling. Tjänsterna avsåg, enligt tipset, en extern granskning avseende införandet av systemet Millennium. Med anledning av uppgifterna inledde Konkurrensverket ett tillsynsärende mot Regionen i syfte att närmare granska de aktuella omständigheterna och utreda om anskaffningen genomförts i enlighet med upphandlingslagstiftningen.
2. Konkurrensverket redogör inledningsvis för de omständigheter som har lagts till grund för bedömningen och därefter för frågan om upphandlingsskadeavgift.

Bakgrund och omständigheter

3. Regionen har sedan 2014 arbetat med att ersätta stora delar av vårdens system med en gemensam vårdinformationsmiljö. I arbetet har ingått allt från förberedande analyser och upphandling till att implementera och driftsätta systemet i Regionens it-miljö. Systemet med den gemensamma vårdinformationsmiljön som Regionen anskaffat är benämnt Millennium.
4. Den 12 november 2024 påbörjades införandet av Millennium i Regionens verksamheter genom driftsättning. Införandet påbörjades i mindre skala, främst i Regionens södra område. På grund av problem som uppstod vid införandet beslutade regiondirektören den 15 november 2024 att pausa införandet.
5. Efter att införandet pausats, beslutade regionstyrelsen den 19 november 2024 att en extern granskning skulle tillsättas för att klargöra vad som föranlett de aktuella problemen. Regionen inledde med anledning av beslutet en upphandling av konsulttjänster för att genomföra den externa granskningen. Upphandlingen kom att genomföras utan föregående annonsering, varvid KPMG AB (Leverantören) tilldelades ett kontrakt som leverantör av konsulttjänsterna.
6. Regionen och Leverantören undertecknade ett avtal om köp av konsulttjänsterna och den externa granskningen den 3 december 2024 (Avtalet).

Vad Regionen har anfört

7. Regionen har huvudsakligen anfört följande under utredningen.¹

¹ Handl.nr 18, Svar på begäran om uppgifter, s. 1–3; handl.nr 30, Svar på begäran om uppgifter (skrivelse), s. 6–9 och handl.nr 42, Svar på begäran om uppgifter (skrivelse), s. 1–2.



8. Efter flera år av arbete inom Regionen bedömdes att Millennium var redo för införande. Trots alla förberedelser och tester uppkom allvarliga problem där patientsäkerheten inte kunde garanteras. Problemen var mångfacetterade och hade omfattande påverkan på vården och medarbetarna. Under sådana förhållanden kunde inte införandet fortsätta. Införandet kom därför att pausas.
9. Regionen var medveten om att införandet av det nya systemet innebar en påfrestning och produktionspåverkan. En omfattande planering hade därför genomförts i syfte att minska produktionen och ge utrymme för att hantera omställningen. Vid införandet av Millennium uppkom dock problem på många olika områden samtidigt, vilka gav en sammantagen effekt som inte hade förutsetts av Regionen.
10. Det har inte varit möjligt att hålla de tidsfrister som krävs vid genomförandet av en annonserad upphandling. Även om upphandlingen skulle ha genomförts som ett påskyndat annonserat förfarande, skulle en leverantör ha kunnat påbörja sin externa granskning tidigast efter årsskiftet. En sådan tidsfördröjning med att genomföra den externa granskningen skulle ha medfört skada för Regionen och Sveriges hälso- och sjukvård.
11. Då grunden för en patientsäker hälso- och sjukvård bygger på ett fungerande vårdinformationssystem utgjorde anskaffningen en absolut nödvändighet. Det var därför högsta prioritet att snarast ta fram en handlingsplan som säkerställde att det fanns ett adekvat vårdinformationssystem i framtiden. För att kunna skapa en sådan handlingsplan var det absolut nödvändigt att anskaffa en konsulttjänst i form av en extern granskning för att utröna vad som föranlett problemen vid införandet. Behovet av anskaffningen kan därför likställas med tvingande hänsyn till ett allmänintresse.
12. Med anledning av omständigheterna fanns därför förutsättningar för att genomföra upphandlingen som ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering med hänvisning till synnerlig brådska.²

Bedömning

Tillämplig lag

13. Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) gäller för upphandlingar som genomförs av upphandlande myndigheter. Med upphandling avses de åtgärder som vidtas i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggtreprenader genom tilldelning av kontrakt.³

² 6 kap. 15 § LOU.

³ 1 kap. 2 § LOU.



14. Med upphandlande myndighet avses en statlig eller kommunal myndighet.⁴ I begreppet upphandlande myndighet ingår även regionala myndigheter.⁵
15. Ett kontrakt är ett skriftligt avtal med ekonomiska villkor som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer och som avser leverans av till exempel tjänster.⁶
16. Regionen och Leverantören har ingått Avtalet för att genomföra en extern granskning avseende Millenniums införande i Regionen. Leverantören har åtagit sig att genom konsulter utföra den externa granskningen och bland annat leverera tre rapporteringar. Leverantören har genom Avtalet också åtagit sig att därutöver tillhandahålla konsulter på timbasis genom en option. Regionen har åtagit sig att betala för utförandet av tjänsterna.⁷
17. Konkurrensverket bedömer sammantaget att upphandlingen av Avtalet omfattas av LOU.

Upphandlingens värde

18. Värdet av en upphandling är det totala belopp som, enligt den upphandlande myndighetens uppskattning, ska betalas enligt de varukontrakt, tjänstekontrakt eller byggentreprenadkontrakt som ingår i upphandlingen. När värdet bestäms ska options- och förlängningsklausuler som anges i något av upphandlingsdokumenten inbegripas som om de hade utnyttjats. Värdet ska bestämmas exklusive mervärdesskatt.⁸
19. Uppskattningen av en upphandlings värde ska avse värdet vid den tidpunkt då anbudsinfordran skickas ut eller, om en sådan inte krävs, vid den tidpunkt då den upphandlande myndigheten påbörjar upphandlingsförfarandet.⁹
20. Regionen har uppgett att upphandlingens värde uppgår till 5 000 000 kronor exklusive mervärdesskatt.¹⁰
21. Konkurrensverket konstaterar att Regionens uppgift om upphandlingens värde vinner stöd av utredningen i övrigt.

⁴ 1 kap. 22 § LOU.

⁵ Prop. 2015/16:195 s. 143–144.

⁶ 1 kap. 15 § LOU.

⁷ Handl.nr 18, Svar på begäran om uppgifter, s. 1 och handl.nr 31, Svar på begäran om uppgifter (bilaga), s. 1–2.

⁸ 5 kap. 3 § LOU.

⁹ 5 kap. 5 § LOU.

¹⁰ Handl.nr 30, Svar på begäran om uppgifter (skrivelse), s. 2–3; handl.nr 33, Svar på begäran om uppgifter (bilaga), s. 1 och handl.nr 42, Svar på begäran om uppgifter (skrivelse), s. 3.



22. Konkurrensverket bedömer därför att upphandlingens värde uppgår till 5 000 000 kronor exklusive mervärdesskatt.

Upphandlingen skulle ha annonserats

Tröskelvärde och direktupphandlingsgränsen

23. Upphandlingar som omfattas av LOU:s tillämpningsområde ska som huvudregel annonseras, så att alla potentiella leverantörer får samma förutsättningar att lämna anbud i upphandlingar.¹¹
24. Om värdet av en upphandling överstiger tillämpligt tröskelvärde ska upphandlingen, som huvudregel, annonseras enligt de direktivstyrda bestämmelserna i LOU. Om värdet understiger tillämpligt tröskelvärde men överstiger direktupphandlingsgränsen ska upphandlingen annonseras enligt de icke-direktivstyrda bestämmelserna i LOU.¹²
25. Om upphandlingens värde understiger direktupphandlingsgränsen föreligger förutsättningar för att genomföra en direktupphandling.¹³
26. Tillämpligt tröskelvärde för Regionens upphandling av Avtalet är tröskelvärdet avseende tjänster för övriga upphandlande myndigheter. Sedan den 1 februari 2024 är tröskelvärdet 2 389 585 kronor.¹⁴ För upphandlingen relevant direktupphandlingsgräns är 700 000 kronor.¹⁵
27. Konkurrensverket har, som framgår av punkt 22 ovan, bedömt att upphandlingens värde uppgår till 5 000 000 kronor exklusive mervärdesskatt. Upphandlingen omfattas därför av de direktivstyrda bestämmelserna och huvudregeln om att upphandlingar ska annonseras. Det har således inte funnits möjlighet att avstå från annonsering redan på grund av upphandlingens värde.

Undantag från annonseringsskyldigheten

28. Det är i vissa fall möjligt att göra undantag från huvudregeln att upphandlingar ska annonseras, även när upphandlingens värde överstiger tröskelvärdet.
29. Regionen har gjort gällande att undantagsbestämmelsen för synnerlig brådskande var tillämplig vid upphandlingen av Avtalet.

¹¹ Jfr 10 kap. 1 § LOU.

¹² 1 kap. 4 § LOU.

¹³ 19 kap. 1 § och 19 a kap. 2 § LOU.

¹⁴ Tillkännagivande (2024:30) om tröskelvärden vid offentlig upphandling.

¹⁵ 19 a kap. 2 § LOU.



30. En upphandlande myndighet får använda ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering om det, på grund av synnerlig brådska som beror på omständigheter som inte kan tillskrivas och inte har kunnat förutses av myndigheten, är omöjligt att hålla de tidsfrister som gäller vid öppet och selektivt förfarande eller vid förhandlat förfarande med föregående annonsering, och anskaffningen är absolut nödvändig.¹⁶
31. Det ställs höga krav på den upphandlande myndighetens planering och organisation för att undantaget för synnerlig brådska ska kunna tillämpas.¹⁷ Bestämmelsen får endast användas under mycket exceptionella omständigheter.¹⁸ De omständigheter som föranleder brådskan får inte till någon del bero på den upphandlande myndighetens agerande.¹⁹
32. Vad Regionen anför i fråga om undantag från annonseringsskyldigheten för synnerlig brådska framgår ovan under punkt 7–12. Konkurrensverket gör följande bedömning.

Det var inte omöjligt att hålla de tidsfrister som gäller vid ett upphandlingsförfarande med föregående annonsering

33. Den externa granskningen tillsattes och anskaffades i allt väsentligt för att klargöra vad som föranlett problemen vid införandet av Millennium, för att kunna dra lärdomar och identifiera förbättringsområden.²⁰ Inget i utredningen ger dock stöd för att den externa granskningen också skulle komma att utgöra ett stöd för att hantera de konkreta problem med systemet som uppstod efter att införandet påbörjats.
34. Då den externa granskningen sålunda inte anskaffats för att möjliggöra en hantering av de konkreta problem som uppstått med systemet vid införandet, kan inte heller brådskan med att hantera dessa problem läggas till grund för bedömningen av att det vid upphandlingen av Avtalet var omöjligt att hålla de tidsfrister som gäller vid ett upphandlingsförfarande med föregående annonsering. Av denna anledning saknas därför förutsättningar att göra undantag från annonseringsplikten på grund av synnerlig brådska.

Brådskan har uppkommit på grund av omständigheter som kan tillskrivas Regionen

35. Avtalet om granskning har utgått från en viss tidsram inom vilken den skulle slutföras, inklusive tidpunkter då separata rapporter skulle

¹⁶ 6 kap. 15 § LOU.

¹⁷ Se HFD 2017 ref. 66 och mål C-385/02 Kommissionen mot Italien, EU:C:2004:522, p. 26–28.

¹⁸ Se skäl 50 till Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (LOU-direktivet).

¹⁹ Se t.ex. prop. 2006/07:128 s. 327, prop. 2009/10:180 s. 344 och mål C-394/02 Kommissionen mot Grekland, EU:C:2005:336, p. 40–43.

²⁰ Handl.nr 34, Svar på begäran om uppgifter (bilaga), s. 1–2 och handl.nr 49, Svar på begäran om uppgifter (bilaga), s. 1–2.



genomföras.²¹ Tidsramen har dock utgått från ett datum för den första rapporteringen, som regionstyrelsen har bestämt.²² De efterföljande datumen för rapportering och slutlig leverans har utgått från att regionstyrelsen vid dessa datum redan hade bestämda sammanträdesdagar.²³ Den snäva tidsramen som har funnits har alltså varit en följd av de förutsättningar som Regionen själv satt upp.²⁴ Det har inte i utredningen kommit fram några konkreta skäl till att möjligheten att dra lärdomar och identifiera förbättringsområden inte kunde anstå den tid det hade tagit att genomföra en annonserad upphandling.

36. Då brådskan har uppkommit på grund av omständigheter som kan tillskrivas Regionen saknas förutsättningar att göra undantag från annonseringsplikten på grund av synnerlig brådska även av detta skäl.

Behovet av granskning har kunnat förutses av Regionen

37. Regionen har uppgett att särskilda åtgärder vidtogs inför att Millennium skulle införas och driftsättas, för att möjliggöra en hantering av de problem som skulle kunna komma att uppstå. Åtgärderna som vidtogs för att hantera kommande problem innebar bland annat att Regionen endast påbörjade införandet av Millennium i en mindre del av Regionens verksamheter. Vidare satte Regionen även upp en organisation och struktur för att eskalera och hantera problem som kunde komma att inträffa under införandet. Problemen som kunde eskaleras och hanteras inom strukturen kunde avse såväl tekniska frågor, incidenter som verksamhetsmässiga problem. Lokala kommandocentraler inrättades för att i första hand hantera problemen och de problem som inte kunde lösas kunde därefter lyftas till en centralt inrättad kommandocentral som också hade direkt kontakt med leverantören av Millennium. Parallellt med kommandocentralerna upprättades också en central och regional stabsorganisation för att hantera organisationens förmåga att utföra befintligt vårduppdrag under införandet av Millennium.²⁵
38. Av utredningen framgår sålunda att Regionen har kunnat förutse att införandet skulle kunna drabbas av problem samt att problemen kunde vara av varierande karaktär och typ. Regionen har anfört att problem uppkom på många olika områden samtidigt, vilka gav en sammantagen effekt som inte hade förutsetts. Det framgår dock av Regionens egna uppgifter att det har varit fråga om ett komplext system och ett komplext förfarande för att införa systemet.

²¹ Handl.nr 31, Svar på begäran om uppgifter (bilaga), s. 1.

²² Handl.nr 34, Svar på begäran om uppgifter (bilaga), s. 2.

²³ Handl.nr 30, Svar på begäran om uppgifter (skrivelse), s. 4–6.

²⁴ Jfr HFD 2017 ref. 66.

²⁵ Handl.nr 30, Svar på begäran om uppgifter (skrivelse), s. 6–9 och handl.nr 38, Kompletterande uppgifter (skrivelse), s. 1–7 samt 11–12.



39. Under dessa förhållanden måste det ha varit förutsebart för Regionen att införandet av Millennium skulle kunna komma att drabbas av sådana problem att det blev nödvändigt att pausa införandet. Vidare noteras att Regionen under dessa omständigheter även måste ha kunnat förutse att det kunde komma att uppstå ett behov av att hantera de problem som ett pausat införande av Millennium skulle innebära och att exempelvis en granskning av införandet, likt den som Avtalet omfattar, skulle komma att bli nödvändig. Det är alltså fråga om omständigheter som hade kunnat förutses av Regionen, varför det även av den anledningen har saknats förutsättningar för att göra undantag från annonseringsplikten på grund av synnerlig brådska.

Sammanfattande bedömning

40. Sammanfattningsvis konstaterar Konkurrensverket att det inte var möjligt att tillämpa undantaget för synnerlig brådska vid upphandlingen av Avtalet.
41. Några omständigheter som ger stöd för en tillämpning av något annat undantag från annonseringsskyldigheten har inte framkommit under utredningen.
42. Med anledning av det föregående saknades därför förutsättningar att ingå Avtalet utan att först genomföra en föregående annonsering.

Upphandlingsskadeavgift

43. Konkurrensverket gör följande bedömning ifråga om upphandlingsskadeavgift och upphandlingsskadeavgiftens storlek.

Beslut om upphandlingsskadeavgift

44. Konkurrensverket får besluta att en upphandlande myndighet ska betala en upphandlingsskadeavgift om den upphandlande myndigheten har slutit ett avtal med en leverantör utan föregående annonsering enligt bland annat 10 kap. 1 § LOU.²⁶
45. Ett beslut om upphandlingsskadeavgift enligt 21 kap. 7 § LOU ska meddelas inom två år från det att avtalet slöts. Beslutet får dock inte meddelas innan tiden för att ansöka om överprövning av ett avtals giltighet har löpt ut. Om en eller flera leverantörer har ansökt om överprövning av avtalets giltighet får ett beslut om upphandlingsskadeavgift inte meddelas förrän samtliga beslut med anledning av överprövningen har fått laga kraft. Beslutet ska då

²⁶ 21 kap. 7 § LOU och ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2023:815) om ändring i LOU.



meddelas inom sex månader från den tidpunkt då samtliga beslut med anledning av överprövningen fick laga kraft.²⁷

46. Avtalet undertecknades elektroniskt av Regionen och Leverantören den 3 december 2024.²⁸ Regionen har under utredningen också vidgått att Avtalet ingicks den 3 december 2024.²⁹
47. Utifrån ovan angivna omständigheter bedömer Konkurrensverket därför att Avtalet ingicks den 3 december 2024.
48. Tiden för att ansöka om överprövning av Avtalets giltighet har således löpt ut, utan att någon ansökan om överprövning har gjorts.
49. Det finns därför grund att besluta om att Regionen ska betala en upphandlingsskadeavgift med anledning av den otillåtna direktupphandlingen.

Upphandlingsskadeavgiftens storlek

50. Upphandlingsskadeavgiften ska uppgå till lägst 10 000 kronor och högst 20 miljoner kronor. Avgiften får dock inte överstiga tio procent av upphandlingens värde.³⁰
51. När avgiftens storlek fastställs inom angivna beloppsintervall ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är.³¹ I ringa fall ska någon avgift inte påföras och eftergift får beviljas om det finns synnerliga skäl.³²
52. Av förarbetena framgår att den upphandlande myndigheten inte måste ha agerat uppsåtligt eller oaktsamt för att Konkurrensverket ska besluta om en avgift.³³ Bristande kännedom om rättsläget eller misstag om lagstiftningens innehåll ursäktar inte en överträdelse.³⁴ Bestämmelserna om upphandlingsskadeavgift bygger alltså på ett strikt ansvar.³⁵

²⁷ 21 kap. 11 § LOU; bestämmelsen gäller i fråga om upphandlingar som har påbörjats från och med den 1 januari 2024.

²⁸ Handl.nr 31, Svar på begäran om uppgifter (bilaga), s. 13.

²⁹ Handl.nr 18, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.

³⁰ Se 21 kap. 9 § första stycket LOU. Upphandlingens värde bestäms enligt bestämmelserna i 5 kap. LOU.

³¹ Se 21 kap. 9 § andra stycket LOU.

³² Se 21 kap. 8 § LOU.

³³ Se prop. 2009/10:180 s. 192 och 368 samt prop. 2023/24:3 s. 36.

³⁴ Se prop. 2009/10:180 s. 368.

³⁵ Se prop. 2023/24:3 s. 36.



53. Upphandlingsskadeavgiften syftar till att säkerställa att upphandlingsreglerna följs och att skattemedlen används på ett korrekt sätt.³⁶ Förarbetena anger att en avgift ska vara effektiv, proportionerlig och avskräckande.³⁷
54. Enligt förarbetena ska upphandlingsskadeavgiftens storlek bestämmas med hänsyn till alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet inom ramen för avgiftens syfte.³⁸ Ju allvarigare överträdelsen är, desto högre belopp bör avgiften fastställas till.³⁹ Det högsta avgiftsbeloppet bör reserveras för särskilt graverande fall.⁴⁰
55. Med överträdelsens allvarlighet avses överträdelsens sanktionsvärde.⁴¹ För sanktionsvärdet gäller enligt förarbetena följande utgångspunkter.⁴² Både försvårande och förmildrande omständigheter ska beaktas. Det bör vägas in hur klar överträdelsen kan anses vara. Ett oklart rättsläge bör till exempel påverka sanktionsvärdet så att överträdelsen anses mindre allvarlig. Sanktionsvärdet kan anses vara högre om ett avtal löper under en förhållandevis lång tid eller avser ett högt värde. Förhållanden hos den upphandlande myndigheten bör också beaktas. Upprepade otillåtna direktupphandlingar bör till exempel ses som försvårande. I vissa fall kan andra olägenheter eller negativa ekonomiska konsekvenser för den upphandlande myndigheten ses som en förmildrande omständighet.
56. Det högsta avgiftsbeloppet höjdes genom en lagändring den 1 januari 2024, från 10 miljoner kronor till 20 miljoner kronor. Syftet med höjningen var att möjliggöra att upphandlingar till högre värden kan beivras på ett mer proportionerligt sätt i förhållande till upphandlingar till lägre värden.⁴³
57. Av praxis framgår att överträdelsens sanktionsvärde ska fastställas utifrån en helhetsbedömning där kontraktsvärdet är en av flera avgörande faktorer.⁴⁴ Att fastställa sanktionsvärdet till ett bestämt schablonbelopp endast beräknat på en viss procentandel av kontraktsvärdet kan innebära att avgiften inte blir väl avvägd utifrån överträdelsens allvarlighet.⁴⁵

³⁶ Se prop. 2009/10:180 s. 196 samt prop. 2023/24:3 s. 36 och 45.

³⁷ Se skäl 13 och artikel 2e.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/66/EG av den 11 december 2007 om ändring av rådets direktiv 89/665/EEG och 92/13/EEG vad gäller effektivare förfaranden för prövning av offentlig upphandling (ändringsdirektivet) samt prop. 2009/10:180 s. 197 och prop. 2023/24:3 s. 49.

³⁸ Se prop. 2009/10:180 s. 369 och prop. 2023/24:3 s. 49 f. Se även HFD 2014 ref. 69.

³⁹ Se prop. 2009/10:180 s. 370 och prop. 2023/24:3 s. 50.

⁴⁰ Se HFD 2014 ref. 69 och prop. 2023/24:3 s. 29 och 74.

⁴¹ Se prop. 2009/10:180 s. 196 och 370 samt prop. 2023/24:3 s. 50.

⁴² Se prop. 2009/10:180 s. 197 f. och 369 f.

⁴³ Se prop. 2023/24:3 s. 50.

⁴⁴ Se HFD 2014 ref. 69.

⁴⁵ Jfr HFD 2022 ref. 23.



58. Konkurrensverket har publicerat ett ställningstagande som redovisar Konkurrensverkets metod för att fastställa upphandlingsskadeavgiftens storlek när myndigheten väljer att fatta beslut om upphandlingsskadeavgift utifrån prioriteringar och utredningsresultat.⁴⁶
59. Konkurrensverket fastställer upphandlingsskadeavgiftens storlek i fyra steg. I det första steget bedömer Konkurrensverket vilket högsta avgiftsbelopp som gäller för överträdelsen inom lagens ram.⁴⁷ I det andra steget identifierar och värderar Konkurrensverket alla relevanta omständigheter med koppling till överträdelsen som påverkar överträdelsens sanktionsvärde, oavsett vem som har begått den.⁴⁸ I det tredje steget beaktar Konkurrensverket om överträdelsens allvar även påverkas av omständigheter hos den upphandlande organisationen.⁴⁹ I det sista steget bedömer Konkurrensverket om överträdelsens typiska allvar, baserad på bedömningen i de föregående stegen, motsvarar en upphandlingsskadeavgift som i det enskilda fallet är avskräckande, effektiv och proportionerlig.⁵⁰
60. Med tillämpning av den ovan redovisade metoden gör Konkurrensverket följande bedömning i detta fall.
61. I LOU finns bestämmelser om hur värdet av en upphandling fastställs. Konkurrensverket fastställer det högsta avgiftsbeloppet för överträdelsen utifrån upphandlingens värde enligt dessa bestämmelser. Som framgår av punkt 22 ovan bedömer Konkurrensverket att värdet på upphandlingen av Avtalet uppgår till 5 000 000 kronor exklusive mervärdesskatt. Det medför att upphandlingsskadeavgiften kan uppgå till högst 500 000 kronor (5 000 000 x 0,1).
62. Regionen har ingått Avtalet genom en otillåten direktupphandling. Det är en av de allvarligaste överträdelserna av upphandlingslagstiftningen. Sanktionsvärdet är därför som utgångspunkt högt.
63. Regionen har under utredningen uppgett att anskaffningen begränsades till att säkerställa det trängande behovet som uppstått.⁵¹ Att göra direktupphandlingar som går utöver vad som är nödvändigt för att trygga det trängande behovet kan utgöra en försvårande omständighet, men det utgör i normalfallet inte en förmildrande omständighet att begränsa upphandlingen endast till att omfatta det nödvändigt trängande behovet.

⁴⁶ Ställningstagande 2025:1, Konkurrensverkets ställningstagande om metod för fastställande av upphandlingsskadeavgiftens storlek (Ställningstagande 2025:1).

⁴⁷ Ställningstagande 2025:1, punkt 15–18.

⁴⁸ Ställningstagande 2025:1, punkt 19–27.

⁴⁹ Ställningstagande 2025:1, punkt 28–30.

⁵⁰ Ställningstagande 2025:1, punkt 31–35.

⁵¹ Handl.nr 18, Svar på begäran om uppgifter, s. 3.



Konkurrensverket bedömer därför att vad som anförts inte kan anses utgöra en förmildrande omständigheter i LOU:s mening. Inte heller i övrigt har några förmildrande omständigheter framkommit.

64. Regionen har tidigare genomfört två otillåtna direktupphandlingar och påförts upphandlingsskadeavgift.⁵² Det är därmed fråga om ett upprepat beteende, vilket är en försvårande omständighet.
65. Det är inte fråga om ett ringa fall och det saknas skäl för att bevilja eftergift.
66. Utifrån Konkurrensverkets metod för beräkning av upphandlingsskadeavgiften och med beaktande av samtliga omständigheter anser Konkurrensverket att en effektiv, proportionerlig och avskräckande upphandlingsskadeavgift för Regionen ska fastställas till 400 000 kronor.

Sammanfattande bedömning

67. Med beaktande av samtliga relevanta omständigheter, bedömer Konkurrensverket att upphandlingsskadeavgiften ska fastställas till 400 000 kronor. En lägre avgift kan inte anses ha den avskräckande effekt som avgiften syftar till.

Betalning av avgift

68. Sanktionsavgiften tillfaller staten och ska betalas till Konkurrensverket efter det att beslutet får laga kraft.⁵³ Konkurrensverket har inte funnit skäl att besluta om en längre frist för betalning än vad som följer av huvudregeln i 21 kap. 13 § LOU. Avgiften ska därför betalas inom 30 dagar från det att beslutet får laga kraft.

Detta beslut har fattats av generaldirektören. Föredragande har varit upphandlingsrådet Fred Frykenstam.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och beslutet saknar därför namnunderskrift.

Marie Östman

Detta beslut publiceras på Konkurrensverkets webbplats.

⁵² Se Förvaltningsrätten i Göteborgs domar den 12 december 2022 i mål nr 5778-22 och den 18 januari 2023 i mål nr 12383-22.

⁵³ 21 kap. 12 § LOU.

**Hur man överklagar**

Om ni anser att beslutet är felaktigt kan ni överklaga det genom att skicka ett skriftligt överklagande till Konkurrensverket. Ange i överklagandet vilket beslut ni överklagar och vilken ändring ni begär.

Eftersom ni är en part som företräder det allmänna ska överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades. Om överklagandet har kommit in i tid skickar Konkurrensverket det vidare till Förvaltningsrätten i Göteborg.

Konkurrensverkets kontaktuppgifter framgår av beslutets första sida.